

## Öffentliche Armut – Schuldenbremse – Stärkungspakt

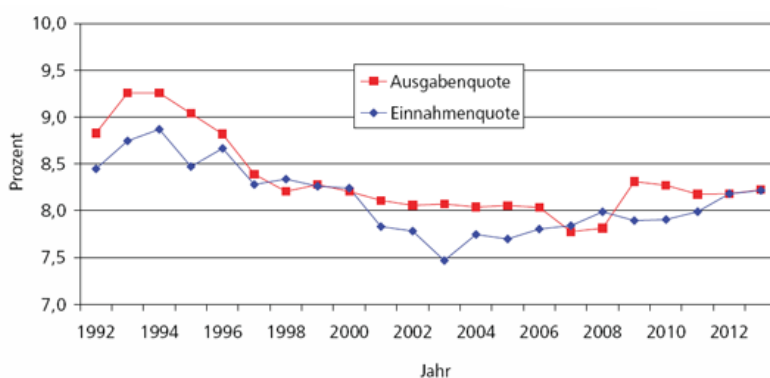
Städte und Kreise in NRW ächzen unter den Lasten, die ihnen Strukturwandel, Steuergesetzgebung und soziale Not aufbürden. Doch sind diese Rahmenbedingungen in letzter Hand politisch gestaltet. Die Landesregierung hatte sechs Jahre Zeit, diese Last zu lindern. Zentraler Hebel gegen den Verfall öffentlicher Infrastruktur und für mehr soziale Dienstleistungen sollte das Gesetz zum Stärkungspakt Stadtfinanzen sein.

»**Dass eine Rückführung des Investitionsstaus** aus eigener Kraft kaum wird gelingen können, belegen insofern auch die besorgniserregenden Haushaltsdaten eines Großteils der NRW-Kommunen. So zeigt etwa die aktuelle Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes NRW unter seinen 359 Mitgliedskommunen, dass nur 49 Mitgliedskommunen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erreichen. Damit sind lediglich 13,65 Prozent der Mitgliedskommunen in der Lage, den eigentlich von der Gemeindeordnung als Normalfall geforderten Zustand erreichen zu können«, stellt der NRW-Städtetag fest. [1]

»**Spätestens seit der signifikanten Absenkung** des Verbundsatzes des kommunalen Finanzausgleichs zu Beginn der Achtzigerjahre – also seit mehr als drei Jahrzehnten – befinden sich insgesamt zu wenige Mittel »im System«. Im Zeitraum 1982 bis 2017 dürften den Kommunen in Nordrhein-Westfalen ca. 60 Milliarden Euro entzogen worden sein.« Mit dem Eintritt in die neoliberale Glaubensgemeinschaft haben also alle bisherigen Landesregierungen, gleich welcher Couleur, an der Austrocknung der Kommunalfinanzen mitgewirkt. Hinzu kommen die diversen Steuer»reformen« auf Bundesebene.

**Die Landesverwaltung hält an dem Glaubenssatz** fest, dass »die heutigen Bedürfnisse nicht über die Lasten künftiger Generationen zu stellen« seien. Sie blendet damit aus, dass durch die Ausgabenkonsolidierung der öffentliche Kapitalstock dem Verfall anheimgegeben wird. So werden soziale Schulden zulasten der Zukunft aufgehäuft, wenn die kommenden Jahrgänge unter einer verfallenen Infrastruktur ächzen werden. Die »Schwarze Null« entpuppt sich als schwarzes Loch, das alles aufsaugt.

Einnahmen- und Ausgabenquote der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013



Quelle: Karl Eicker Wolf/Achim Truger, Kommunalfinanzbericht 2015

**Unter den Bedingungen der grundgesetzlichen** Verschuldungssperre fällt es dem verschuldeten Nordrhein-Westfalen schwer, den Kommunen zu helfen. Der Innenminister Ralf Jäger (SPD) preist den Stärkungspakt als Erfolg. Mit erheblichem Aufwand hat die Landesregierung, die im Falle einer Überschuldung und Zahlungsunfähigkeit der Kommune als Bürge in die Verpflichtungen einzutreten hätte, 34 Kommunen vor dem Untergang bewahrt. Diese Städte und Gemeinden sind verpflichtet, innerhalb einer vorgegebenen Zeit den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben im Haushalt unter Darreichung von Landeszuschüssen zu bewerkstelligen, wozu sie sowohl ihre Steuerhebesätze und Gebühren anheben mussten, als auch Ausgaben und damit Leistungen gestrichen haben.

**Weitere Kommunen bekamen** in einem zweiten Stärkungspakt die Landesmittel zum Haushaltsausgleich nur auf Kredit. Gelingt der Ausgleich von laufenden Einnahmen und Ausgaben bis 2017 nicht, wird ein Verfahren eröffnet, an dessen Ende die Zwangsverwaltung durch einen Kommissar des Landesinnenministeriums steht.

**Der Stärkungspakt entpuppt sich faktisch** als Wette in Gesetzesform. Denn bestimmte ökonomische und soziale Rahmenbedingungen müssen erfüllt sein. Wenn der historische Tiefstand der Zinsraten über die gesamte Geltungszeit des Stärkungspaktes anhält, wenn die wirtschaftliche Entwicklung die Steuerquellen sprudeln lässt und nur wenn die Sozialausgaben in einem kontrollierbaren Rahmen bleiben, würden die kommunalen Haushalte den Ausgleich schaffen und das Land ohne Mühe die Mittel für den Stärkungspakt aufbringen. Genau hier bricht das Problem allerdings auf: Die Sozialausgaben steigen.

**Die Kommunen haben mit mehr oder weniger** plausiblen Ansätzen für ihre Projektionen gearbeitet, um ihren Haushaltsausgleich darzustellen. Nun stellt sich die Realität ganz anders dar. Die einbezogenen Kommunen könnten den Haushaltsausgleich schaffen. Der Evaluationsbericht zum Stärkungspakt weist keine Angriffsfläche auf: »Die aggregierten Auswertungen ... der Haushaltspläne geben nach Einschätzung der Geschäftsstelle keine Hinweise darauf, dass der Stärkungspakt Stadtfinanzen insgesamt das gesetzlich anvisierte Ziel verfehlen wird«, schreibt der Städtetag NRW.

**Wie es nach dem Wahltermin aussieht**, wenn die Landeszuschüsse bis 2021 auf Null zurückgefahren werden, steht auf einem anderen Blatt. Bis 2018 sollen 60% des geplanten jährlichen Konsolidierungsvolumens in Höhe von 11,1 Mrd. Euro erreicht werden. Bisher werden ein Drittel der Konsolidierungsbedarfe (3,6 Mrd. Euro) durch Hebesatz-Änderungen erreicht. »Die damit verbundene Steuerbelastung stellt ein Risiko für die Qualität der Stärkungspaktkommunen als Wohn- und Gewerbestandort dar«, umschreibt die Interessenvertretung der Kommunen in NRW das Dilemma.

### »Kein Kind zurücklassen« bei angezogener Schuldenbremse?

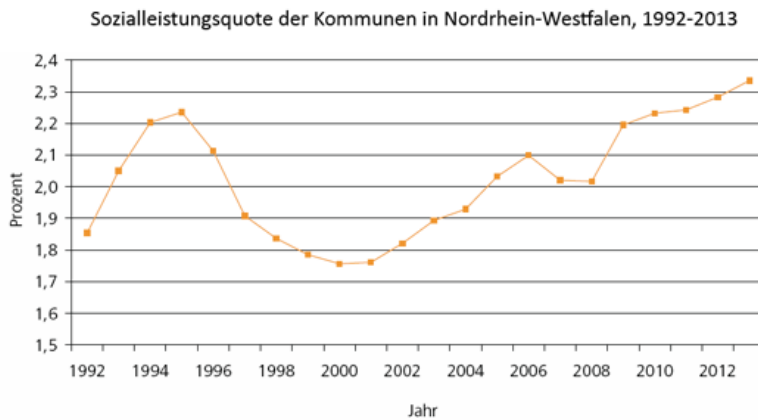
**Immer noch werden Aufgaben vom Bund** auf die Kommunen delegiert, ohne die ausreichende Finanzierung dafür mitzuliefern. Der Wuppertaler Oberbürgermeister, Andreas Mucke, Mitglied im »Bündnis für die Würde der Städte«, pocht auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips: »Es kann nicht sein, dass Bund und Land die Musik bestellen, und wir Städte immer munter Geld in die Jukebox werfen.«

**Dem Grunde nach bekannt sind den Kommunen** der steigende Bedarf an Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen (Rechtsanspruch für unter Dreijährige). Die verlängerte Übernahme des Unterhaltsvorschusses trifft die Kommunen nicht nur in NRW um so härter, je größer die Armut der zahlungsunwilligen/-unfähigen Elternteile vor Ort ist (Wuppertal rechnet mit 3,2 Mio. Euro Mehrausgaben). Die Kosten für die Inklusion von Kindern mit Behinderungen in den Regelschulbetrieb stellt sich als teurer heraus als vom Land unterstellt. Es fehlt zudem an geeignetem pädagogischen Personal, das vom Land zu bezahlen wäre. Verdi notierte 2015: Laut einer Studie der Bertelsmann-Stiftung sind auch in NRW die Gruppen zu groß. Mindestens 17.500 ErzieherInnen müssten zusätzlich eingestellt werden, um die empfohlenen Richtwerte zu erreichen.

**Die Projektionen über die Zahl der Zuflucht Suchenden** und Geduldeten, für die das Land aufzukommen hat, waren hingegen zu hoch angesetzt. Dennoch werden die Städte und Kreise mehr zu zahlen haben. Den durch den Wechsel der Schutzsuchenden in das SGB II-System entstehende »Regelbedarf« trägt die

Kommune, die Kosten der Unterkunft werden hingegen vom Bund übernommen. »Der Bund stellt dem Land für die Jahre 2016, 2017 und 2018 jeweils 434 Millionen Euro an Integrationsmitteln zur Verfügung. Einige Bundesländer geben davon einen Teil an ihre Kommunen weiter. NRW lehnt das bisher mit Verweis auf Mittel des Landes in Förderprogrammen ab. Mehrkosten haben die Städte beispielsweise, weil sie Kinderbetreuungsangebote ausbauen oder in den Wohnungsbau investieren müssen. Kosten entstehen aber auch für den Bau von Schulräumen und die Schulausstattung sowie für Psychologen, Dolmetscher, Sozialpädagogen.« (Städtetag NRW, 14.12.2016)

**Die Sozialleistungen pro Kopf** sind die höchsten aller Bundesländer. Ihr Anstieg verschärfte sich mit der Einführung des Hartz IV-Regimes nach 2004, als der Anteil der Sozialleistungen der Gemeinden am Brutto-Inlandsprodukt NRW deutlich anstieg. Der Ausstieg aus Kohle und Stahl sowie den Zulieferindustrien war eben kein Strukturwandel mit produktiver Zerstörung im Schumpeterschen Sinne, sondern Deindustrialisierung und Verarmung.

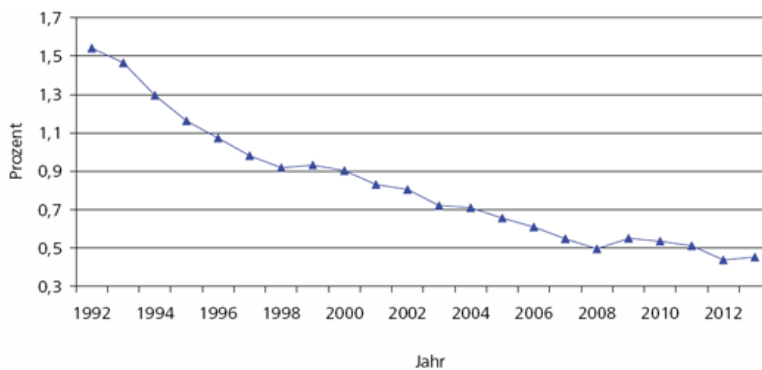


Quelle: Karl Eicker Wolf/Achim Truger, Kommunalfinanzbericht 2015

**Die Lebenschancen von Kindern**, Inklusion oder Integrationsleistungen dürfen aber nicht von der Kassenlage abhängen.

### Strukturelle Investitionslücke

**Die kommunale Investitionsquote in Nordrhein-Westfalen, 1992-2013**



Quelle: Karl Eicker Wolf/Achim Truger, Kommunalfinanzbericht 2015

**Der Verfall des öffentlichen Kapitalstocks** schreitet voran. Der Investitionsbedarf steigt und führt zwischen den Kommunen zu Disparitäten in den Lebensbedingungen.

**In einer Stellungnahme [2] hat der Städtetag** das Problem umrissen: »Die Situation lässt sich bereits anhand einer Zahl eindrücklich verdeutlichen: Das »KfW-Kommunalpanel 2016« hat einen kommunalen Investitionsrückstand in Höhe von 136 Mrd. EUR bundesweit ermittelt. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Rückstand trotz guter konjunktureller Rahmenbedingungen und historisch einmalig günstiger Finanzierungsbedingungen wiederum gestiegen.«

**Durch die neoliberale Ausdünnung der Verwaltungen** sind solche Planungskapazitäten systematisch abgebaut worden, sodass Landesmittel nicht abgerufen werden können. Die Kommunen können aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nicht Personal in den Planungsämtern für den Eventualfall vorhalten, dass es plötzlich seitens des Bundes oder Landes im großen Umfang Mittel für die Finanzierung von Sachinvestitionen gibt. Auch die Entwicklung von Plänen »auf Vorrat« kommt nur bedingt in Betracht, da sich bau- und vergaberechtliche Anforderungen (z.B. Gebäudedämmung, Barrierefreiheit, das Tariffreue- und Vergabegesetz (TVgG), das Nachhaltigkeitsaspekte in der öffentlichen Auftragsvergabe im Land verankert) laufend ändern.

### Fazit: Umsteuern!

**Das Elend der Städte ist im Alltagsverstand angekommen.** »Kommunen sind systemrelevant. Deutlich systemrelevanter als Banken. Das neoliberale Denken und Handeln, dem wir seit mindestens zwei Jahrzehnten ausgesetzt sind, hat dazu geführt, dass es fast selbstverständlich wurde, immer dann, wenn vom »Engerschnallen des Gürtels« gefaselt wird, bei Sozialem (und der Kultur) zu kürzen.

»**Soziale Kosten**« sind **Kosten für Menschen**. Für Schwache, Alte, Alleinerziehende, Familien mit vielen Kindern, für zu uns Geflüchtete – für Menschen. Wer da immer weiter wegrasiert, legt die Axt an das Fundament unseres Gemeinwesens. Wer in seiner Kommune live erlebt, dass die gerechte Verteilung zwischen den vielen Gruppen einer Gesellschaft nicht mehr funktioniert, ... Menschen leben in ihren Städten. Wenn sie dort gute Infrastruktur sehen, funktionierenden Zusammenhalt, der Ausgrenzern keinen Raum lässt, wenn Arbeit, Soziales, Kultur, Sport, Freizeit, Shoppen und Atmosphäre viele Facetten bieten, dann steht das Ganze auf starken Füßen.« [3]

**Allerdings spielt die Lage in Städten und Kreisen kaum** eine Rolle im Wahlkampf. Das Bündnis von Bürgermeistern und Kämmerern »für die Würde der Städte« findet bisher wenig Resonanz in seinen ökonomischen Forderungen nach einem Altschuldenfonds. Die Forderung des Städtetages, das Land müsse sich stärker

an den Integrationskosten beteiligen, wird offenbar von allen Parteien ignoriert.

**Wenn man aber schon stillschweigend anerkennt**, dass der Haushaltsausgleich der überschuldeten Kommunen nur mithilfe von Steuererhöhungen zu bewerkstelligen ist, dann sollte man auch »Nägel mit Köpfen machen« und Mehrheiten für strukturelle Änderungen am Steuersystem organisieren. Das fordert DIE LINKE, wohl wissend, dass es dazu einer anderen Mehrheit im Bundestag bedarf, für die eine andere Machtkonstellation im größten Bundesland eine wichtige »atmosphärische« Voraussetzung wäre. Die Ministerpräsidentin hatte bereits ihre Bereitschaft für eine Initiative zur Wiedereinführung der Vermögenssteuer bekundet.

**Schon 2015 formulierte ver.di NRW angesichts** des erreichten Standes von 25 Mrd. Euro kommunaler Kassenkredite zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit [4]: »Da auch die Landesregierung zu wenig Geld in der Kasse hat, ist der Stärkungspakt Stadtfinanzen zu klein ausgefallen. Die Zuweisungen des Bundes und des Landes an die Kommunen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben sind immer noch zu gering ... Eine Lösung der Finanzprobleme ist erst dann absehbar, wenn die Summe der Einnahmeverbesserungen zusätzlich mindestens 2 Mrd. € pro Jahr betragen würden. Eine solche Erhöhung wäre, auch angesichts der bundes- und landespolitischen Fehler in der Vergangenheit, angebracht. Die Folgen einer mangelnden Finanzierung der Sozialausgaben und ein massiver Einnahmeverlust durch Steuererhöhungen müssen korrigiert werden. Diese Fehler sind für die kommunale Finanzmisere und den Anstieg der Kassenkredite in NRW wesentlich verantwortlich.«

**In ihrer Expertise [5] für ver.di NRW kommen** Kai Eicker-Wolf und Achim Truger zu folgenden Vorschlägen: »Die Abschirmung der Kommunen vor den Risiken der konjunkturellen Entwicklung und die Einrichtung eines Entschuldungsfonds mit einer laufenden Haushaltsbelastung, die diejenige der bislang im Stärkungspakt vorgesehenen Landeshilfen nicht übersteigt, wäre auch unter der Schuldenbremse relativ unproblematisch.

**Eine darüber hinausgehende Erhöhung** der laufenden Unterstützungsleistungen des Landes dagegen unterliegt aufgrund des Zwanges zur schrittweisen Verminderung des strukturellen Landeshaushaltsdefizits engen Beschränkungen. Umso wichtiger ist es angesichts der Dringlichkeit des Problems, alle ökonomischen und haushaltsrechtlichen Handlungsräume für eine Erhöhung der laufenden Konsolidierungshilfen auszuloten. Neben der bereits vom Bund im Rahmen der Umsetzung seiner Schuldenbremse genutzten Gestaltungsmöglichkeiten (Wahl eines günstigen Ausgangswertes für den Defizitabbaupfad, Auswahl und zeitlich geschickt gewählte Umstellung des Konjunkturbereinigungsverfahrens; vgl. Truger/Will 2012b) sollte dabei auch über die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse bei höheren laufenden Konsolidierungshilfen, einer Bildung von Rücklagen, der Ausgestaltung der Zahlungen als schuldenbremsenneutrale, evtl. zinslose, Darlehen an die Kommunen (= finanzielle Transaktion) etc. nachgedacht werden.«

**In der Artikelserie »NRW vor den Landtagswahlen« von Bernhard Sander sind bereits erschienen:**

NRW vor den Landtagswahlen II: Verfestigte soziale Spaltung (vom 6. April)

NRW vor den Landtagswahlen I: Veränderung der politischen Kräfteverhältnisse? (vom 30. März)

[1] [www.staedtetag-](http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2_fachinformationen/investitionsfaehigkeit_der_kommunen_stellungnahme_der_kommunalen_spitzenverbaende_12.01.2017.pdf)

[nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2\\_fachinformationen/investitionsfaehigkeit\\_der\\_kommunen\\_stellungnahme\\_der\\_kommunalen\\_spitzenverbaende\\_12.01.2017.pdf](http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2_fachinformationen/investitionsfaehigkeit_der_kommunen_stellungnahme_der_kommunalen_spitzenverbaende_12.01.2017.pdf)

[2] [www.staedtetag-](http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2_fachinformationen/investitionsfaehigkeit_der_kommunen_stellungnahme_der_kommunalen_spitzenverbaende_12.01.2017.pdf)

[nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2\\_fachinformationen/investitionsfaehigkeit\\_der\\_kommunen\\_stellungnahme\\_der\\_kommunalen\\_spitzenverbaende\\_12.01.2017.pdf](http://www.staedtetag-nrw.de/imperia/md/content/stnrw/internet/2_fachinformationen/investitionsfaehigkeit_der_kommunen_stellungnahme_der_kommunalen_spitzenverbaende_12.01.2017.pdf)

[3] [www.wuppertaler-rundschau.de/kolumne/kommentar/gerechter-rechnen-besser-verteilen-aid-1.6705967](http://www.wuppertaler-rundschau.de/kolumne/kommentar/gerechter-rechnen-besser-verteilen-aid-1.6705967)

[4] <http://gemeinden-nrw.verdi.de/themen/gemeindefinanzen/++co++6db47a4e-dc3e-11e4-9dd3-525400438ccf/@@index.html?page=2>

[5] [http://gemeinden-nrw.verdi.de/++file++54b6be2cba949b0601000780/download/verdi\\_kommunen\\_2015\\_internet.pdf](http://gemeinden-nrw.verdi.de/++file++54b6be2cba949b0601000780/download/verdi_kommunen_2015_internet.pdf)

Quelle: [https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen\\_ansichten/detail/artikel/oeffentliche-armut-schuldenbremse-staerkungspakt-1/](https://www.vorort-links.de/nc/archiv/analysen_ansichten/detail/artikel/oeffentliche-armut-schuldenbremse-staerkungspakt-1/)